

**Садовенко М. М.,**

*к.е.н., доцент Криворізького економічного інституту Державного вищого навчального закладу "КНЕУ ім. Вадима Гетьмана"*

## **МІЖБЮДЖЕТНІ ВІДНОСИНИ УКРАЇНИ: СУЧАСНИЙ СТАН ТА ПЕРСПЕКТИВИ РОЗВИТКУ**

*У статті досліджено основні теоретичні та практичні аспекти механізму формування міжбюджетних відносин в Україні, їх впливу на економічний розвиток регіонів та визначено напрямки їх вдосконалення.*

*The basic theoretical and practical aspects of the forming mechanism of inter-budgetary relations in Ukraine, their influence on economic growth of the regions are investigated and also the directions of their improvement are determined in this article.*

Після набуття Україною статусу незалежності почався процес становлення національної фінансової системи. Важливою складовою цього процесу є відродження місцевих фінансів як об'єктивної економічної реальності, властивої фінансовим системам усіх сучасних цивілізованих держав, що пов'язано з радикальною зміною концепції державної влади, відмовою від її радянської моделі та переходом до децентралізації системи міжбюджетних відносин. Підвищення ефективності фінансової системи України потребує розв'язання проблем формування місцевих бюджетів і вдосконалення міжбюджетних відносин. Це має важливе значення з точки зору як виконання соціальних функцій держави, так і забезпечення умов для економічного зростання в Україні.

Головна проблема подальшого становлення міжбюджетних відносин в Україні полягає в їх нерозвиненості і невідповідності швидким змінам, що відбуваються в системі перетворення функцій управління і їх слабкій корегованості із економічними реаліями. А як інструмент трансформації економічної структури, міжбюджетні відносини мають відповідати меті економічних трансформацій – всебічному сприянню людського розвитку. Це означає орієнтацію їх більшою мірою на задоволення соціальних потреб громадян.

Мета дослідження полягає у визначенні перспектив розвитку міжбюджетних відносин в бюджетній системі України на основі оцінки їх сучасного стану.

Цією проблематикою займається досить широке коло дослідників, зокрема: Бюряк О.П., Карлін М.І., Кравченко В., Луїна І.О., Пасічник Ю.В. та інші.

Пасивну політику держави у проведенні бюджетної децентралізації можна пояснити відсутністю досвіду проведення відповідних реформ і необхідністю концентрації на загальнодержавному рівні значного обсягу коштів для регулювання проведення макроекономічних реформ. Однак фінансування регіонального розвитку зазнало особливих змін в останні 4-5 років.

Внаслідок таких змін спостерігається збільшення доходної бази місцевих бюджетів. Станом на 01.01.2007р. до місцевих бюджетів надійшло 17402,3 млн. грн. В 2006 році за оперативними даними до кошика доходів місцевих бюджетів надійшло 15221,3 млн. грн. Основним бюджетоутворюючим джерелом місцевих бюджетів у 2006 році, як і в попередні роки, залишався податок з доходів фізичних осіб. Сам він є індикатором ресурсного забезпечення місцевих бюджетів. У структурі місцевих бюджетів його питома вага становить 69 %. У 2006 р. місцевими бюджетами отримано 12578,8 млн. грн. цього податку [3].

На сьогодні проблемами фінансового забезпечення регіонів із Державного бюджету залишаються:

1. Значна залежність місцевих бюджетів від загальнодержавних трансфертів. Так, у доходах місцевих бюджетів частка трансфертів із держбюджету у 2006р. становила 42% (31,3% у 2004р. і 33,7 % у 2005р.). Значною є кількість місцевих бюджетів регіонального рівня, які отримують кошти із держбюджету. У 2006р. їх нараховувалося 23 регіони (для порівняння: у 2004р. – 22, у 2005р. – 21 регіональний бюджет). Натомість, Дніпропетровська, Донецька, Запорізька області та м. Київ були бюджетними „донорами”.

2. Показова диференціація доходів і видатків місцевих бюджетів у розрахунку на одну особу наявного населення.

У першому півріччі 2006 р. доходи місцевих бюджетів у розрахунку на одну особу були максимальними у м. Київ (714,0 грн.), м. Севастополь (279,0 грн.) та Дніпропетровській області (273,4 грн.), а мінімальними у Тернопільській області (102,9 грн.), тобто розрив складав 6,94 раза. Значною є диференціація за регіонами видатків із місцевих бюджетів на одного мешканця території, причому із 27 регіонів приблизно у третини обсяги видатків були більші за середнє значення по країні.

3. Спрямування значної кількості видатків (60% за підсумками 2006 р.) на фінансування соціально-культурних цілей. Місцеві органи влади не мають фінансових можливостей щодо виконання функцій місцевого значення на належному рівні. До того ж, у бюджетній системі України відсутні механізми, які б враховували реальні потреби територій у соціальних послугах.

В результаті застосування чинної схеми міжбюджетних трансфертів складається ситуація, коли органи місцевого самоврядування позбавлені можливості самостійно вирішувати власні проблеми: одні через залежність від дотацій, інші через те, що зайві кошти вилучаються. Стає вигіднішим залишатися реципієнтом, ніж переходити у розряд донорів.

Необхідність реформування міжбюджетних відносин обумовлена розбіжностями між обсягами коштів, акумульованих у бюджетах різних рівнів і видів, та потребою в них, а також неузгодженістю інтересів органів центральної влади і територіального самоврядування щодо розподілу видаткових повноважень і фінансового їх забезпечення.

Невирішення завдань реформування системи фінансового наповнення місцевих бюджетів та міжбюджетних відносин призводитиме до неефективного розподілу коштів та їх витрачання. Неефективний розподіл коштів призводить до викривленої мотивації місцевих органів влади до використання власного ресурсного потенціалу.

До основних проблем і суперечностей розвитку міжбюджетних відносин в Україні належать: зменшення дохідної бази місцевих бюджетів; постійні зміни в податковому законодавстві; лобіювання пільгових інтересів багатих регіонів у центрі; непрозорість міжбюджетних трансфертів; відсутність відповідальності за надання конкретних суспільних благ на місцевому рівні; неможливість середньострокового бюджетного планування на рівні місцевих бюджетів [1].

У науковій літературі дискусії про реформування міжбюджетних відносин в Україні розгорталися в останні роки найчастіше навколо проблем доходної частини місцевих бюджетів [1, 2, 3, 4, 5]. В умовах реформування податкового законодавства доцільно навести проект реформування міжбюджетних відносин, розроблений спеціальною урядовою групою підтримки фіскальної та економічної реформи на Україні. Реформа пропонує введення єдиної ставки прибуткового податку у розмірі 13%, а також націлена на частину заробітної плати що виплачується „у конвертах”. Вона спрямована на зміну поведінки підприємців, у бік їх заохочення щодо праці у офіційному секторі,

та їх мотивування та стимулювання у цьому напрямку.

Розроблена реформа передбачає такі можливості розширення бази податкових надходжень місцевих бюджетів. По-перше, це податок на нерухомість, що може забезпечити достатні й легко прогнозовані надходження до місцевих бюджетів. Це найбільш стабільний об'єкт оподаткування у порівнянні з іншими видами активів чи доходами. Крім того, нерухоме майно важко приховати. Податок здатен стимулювати більш раціональне використання нерухомості. Оподаткування нерухомого майна в Україні здійснюється у формі плати за землю (Закон України „Про плату за землю” від 03.07.1992 р. №2535), а з 01.01.2005р. оподатковуються доходи від операцій з нерухомістю. На сьогодні існує проект Податкового Кодексу з відповідним розділом, законопроект „Про нерухоме майно громадян”, проте податку на нерухоме майно в Україні не існує. Причиною є низка невирішених проблем, які стосуються методики оцінки нерухомості та прорахунку соціального аспекту від введення такого податку в дію.

По-друге, податок на платні розважальні заходи. Верховна Рада України 10.07.2003р. прийняла Закон про гастрольні заходи в Україні (№1115-IV) з метою отримання додаткових ресурсів для фінансування гастрольної діяльності українських колективів. Він передбачає встановлення збору за проведення гастрольних заходів, який стягується за ставкою 3% виручки від реалізації квитків на гастрольний захід. Передбачивши оподаткування одного виду платного розважального заходу, законодавець забув про всі інші подібні заходи: перегляд кіно та відеофільмів (той самий гастрольний захід, записаний на плівку); відвідання спортивних змагань; використання чи оренда обладнання для спорту та відпочинку; відвідання дискотек. З нарахованих сум збору 30 % залишається на спеціальних рахунках АРК та в областях, а 70 % перераховуються на спеціальний рахунок Державного казначейства. Закон передбачає запровадження збору, який є по суті державним, тоді як його варто було запровадити у формі місцевого податку зі стовідсотковим зарахуванням надходжень до відповідних бюджетів, і надати певні повноваження щодо його адміністрування місцевим органам влади. Це стало б додатковим стимулом для того, щоб розвивати відповідну інфраструктуру малих міст і докласти зусиль для запрошення виконавців.

Ще одним потенційним джерелом доходів місцевих бюджетів може стати місцевий податок на доходи фізичних осіб. Умови нарахування та сплати цього податку не відрізняються

від загального податку на доходи фізичних осіб, а отже, його не важко запровадити, якщо загальний податок сплачуватиметься за місцем проживання, а не за місцем роботи платника податку.

На сьогодні маємо ситуацію: політично впливові регіони отримують найбільшу кількість бюджетних трансфертів, оскільки якраз їхня політична потужність і дозволяє їх отримувати. Регіони, які не мають такої політичної ваги, відповідно, не можуть домогтися отримання бюджетного фінансування, а відтак і далі залишаються нерозвинутими, перетворюються на „депресивні” утворення.

До кола цих же проблем можна віднести й існування податкових пільг. Ситуація з пільгами така ж, як і з трансфертами: економічно і політично сильні регіони добиваються податкових пільг, потім ці пільги не дозволяють їм наповнити місцеві бюджети, а відтак ці області дотуються з державного бюджету. Так, система пільг промисловим підприємствам широко застосовується до підприємств Донецької та Дніпропетровської областей, суттєво занижуючи бюджетні надходження з цих областей до бюджетів усіх рівнів і сприяючи тому, що зазначені області посідають одні з перших місць за розмірами дотацій з державного бюджету. Так, в бюджеті-2005 розмір додаткової дотації з державного бюджету на зменшення фактичних диспропорцій між місцевими бюджетами через нерівномірність мережі бюджетних установ становив для Донецької області 13,7 млн. грн., а для Дніпропетровської – 10,5 млн. грн. у той час, коли в середньому по Україні цей показник складав 5,5 млн. грн. [2].

І.О. Луніна стверджує, що реформування системи міжбюджетних відносин повинно складатися з таких послідовних заходів:

- розмежування компетенцій між всіма рівнями публічної влади одночасно, чітке визначення функціональних повноважень органів державної влади і місцевого самоврядування, яке виключало б їх дублювання. Для цього необхідно: скласти повний перелік всіх суспільних благ та відповідних завдань та згрупувати суспільні блага та послуги у відповідності з критеріями географічного місцезоположення і можливостями доступу до них;

- перерозподілу об'єктів загальнодержавної та комунальної форм власності відповідно до функціональних повноважень органів влади, завершити передання соціальної сфери підприємств місцевим органам влади;

- розподілу видаткових зобов'язань між різними видами бюджетів. Такий розподіл повинен якнайбільше відповідати

розподілу функціональних повноважень, тобто як видатки, так і повноваження мають належати одному й тому ж рівню влади. Це дозволяє встановити чітку відповідальність органів влади за надання суспільних послуг та ефективність бюджетних витрат, а також здійснювати належний контроль за роботою апарату управління;

– розподілу податкових повноважень щодо зміни податкових ставок і одержання конкретних видів податків до відповідного бюджету [4].

Сьогодні висока централізація бюджетних коштів може бути виправдана їх обмеженістю. У цьому випадку органи місцевої влади повинні відповідати за вирішення обмеженого кола питань, а в усьому іншому – бути виконавцями централізованих рішень. Однак така система міжбюджетних відносин вимагає розробки чітких критеріїв оцінки виконання делегованих функцій для здійснення контролю за цільовим і ефективним використанням державних коштів. Крім того, важливою передумовою ефективного витрачання цільових трансфертів є участь одержувача у витратах за рахунок власних коштів. Це призведе до появи додаткових можливостей місцевих органів влади фінансувати економічний напрям (через вивільнення фінансових ресурсів) та до зменшення потреб в управлінні системою і, відповідно, до скорочення видатків на утримання органів управління.

Отже, з метою суттєвого розв'язання проблеми міжбюджетних відносин, по-перше, необхідно створити єдиний підхід або розробити національні стандарти щодо фінансування соціальних послуг на Україні. По-друге, з метою стабілізації цих відносин слід збільшити термін перезатвердження норм міжбюджетних розрахунків з одного року хоча б на три роки. По-третє, створити в трьох регіонах України, що суттєво відрізняються своїми економічними та природними умовами, експериментальні утворення для випереджаючого відпрацювання норм і механізму міжбюджетних відносин на новій основі протягом одного-двох років. До розв'язання цих проблем мають бути підключені Науково-дослідний інститут при Міністерстві фінансів, а також ВОЗ Міністерства фінансів, які могли б працювати в межах єдиної спільної наукової програми.

Поступове запровадження цих заходів у комплексі з відмовою від формування основних доходів місцевих бюджетів від трансфертів і нормативів дасть змогу: сформувати у кожному регіоні комплекс проблем, які можуть бути розв'язані тільки місцевою владою, сформувати передумови для виходу при-

бутків підприємств і громадян із тіні й переходу до офіційного сектору економіки; збільшити витрати населення і підвищити платоспроможний попит; удосконалити механізм фіскального контролю; визначити реальну фінансову самостійність кожної одиниці господарства місцевих органів влади і таким чином упорядкувати видатки на них; дати змогу місцевим органам влади більшу увагу приділяти економічному зростанню.

### **Література**

1. Буряк П.О. Міжбюджетні відносини та перспективи формування місцевих бюджетів. // Фінанси України. – 2001. – №6. – С.14-23.
2. Буряченко А.Є. Палій М.П. Удосконалення фінансового механізму місцевих бюджетів. // Фінанси України. – 2003. – № 8. – С.13-18.
3. Кравченко В. Фінансові проблеми місцевих органів влади України. // Фінанси України. – 2005. – №1. – С.61-63.
4. Луніна І.О. Районні бюджети у контексті ефективної системи міжбюджетних відносин. // Економіка України. – 2006. – № 5. – С.25-28.